

Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Abschaffung der Schulbezirke

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2010). *Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Abschaffung der Schulbezirke*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/32). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52670-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Abschaffung der Schulbezirke

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 1. Dezember 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|---|----|
| I. | Auftrag..... | 2 |
| II. | Stellungnahme..... | 3 |
| | 1. Festlegung der örtlich zuständigen Schule durch Schulbezirke (sog. Sprengelpflicht)..... | 3 |
| | 2. Weitgehender Verzicht auf die Sprengelpflicht in einzelnen Bundesländern..... | 4 |
| | a) Nordrhein-Westfalen..... | 4 |
| | b) Schleswig-Holstein..... | 5 |
| | 3. Die eingeschränkte Sprengelpflicht in Brandenburg..... | 6 |
| | 4. Überlegungen zur Abschaffung der Sprengelpflicht für Grundschulen in Brandenburg..... | 9 |
| | a) Gewährleistung des gleichen Zugangs zu Bildungseinrichtungen..... | 9 |
| | b) Das Verhältnis zwischen dem kommunalen Schulträger und der staatlichen Schulaufsicht..... | 10 |
| | aa) Wahlrecht der Eltern als Zwang zur Kapazitätserweiterung?..... | 10 |
| | bb) Negative Effekte für die Schulentwicklungsplanung?..... | 11 |
| | c) Gestaltung des Aufnahmeverfahrens als Verwaltungsverfahren..... | 12 |
| III. | Dienstrechtliche Auswirkungen auf die Lehrerschaft (Umsetzung oder Versetzung von Lehrkräften)?..... | 14 |
| IV. | Zusammenfassung..... | 14 |

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist gebeten worden, der Frage nachzugehen, welche rechtlichen Regelungen bzw. Voraussetzungen geschaffen werden müssten, um die Schulbezirke für Grundschulen in Brandenburg abzuschaffen, und im weiteren Sinne, welche rechtlichen Konsequenzen die Abschaffung der Schulbezirke für Schüler und Lehrkräfte nach sich ziehen könnte. Die Darstellung erfolgt unter der Prämisse, dass keine weitergehenden konzeptionellen Änderungen des Schulgesetzes mit der Abschaffung der Schulbezirke verbunden werden.

II. Stellungnahme

1. Festlegung der örtlich zuständigen Schule durch Schulbezirke (sog. Sprengelpflicht)

Mit der allgemeinen Schulpflicht der Kinder und Jugendlichen (Art. 30 Abs. 1 LV) korrespondiert eine Pflicht des Landes, das Schulwesen zu beaufsichtigen (Art. 30 Abs. 2 Satz 1 LV, sog. institutionelle Garantie). Das Land teilt sich die Pflicht zur Einrichtung und zur Förderung der (öffentlichen) Schulen mit den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 30 Abs. 5 Satz 1 LV). Die Schülerinnen und Schüler haben zugleich ein landesverfassungsrechtlich verbürgtes individuelles Recht auf Bildung (Art. 29 Abs. 1 LV) und auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen (Art. 29 Abs. 3 Satz 1 LV). Dieser Anspruch reicht jedoch nicht so weit, auch Anspruch auf Zugang zu einer bestimmten Schule zu vermitteln.¹ Dies gestattet dem Landesgesetzgeber in bestimmtem Umfang, Regelungen über die „örtlich zuständige“ Schule zu treffen (Sprengelpflicht).

Im Grundsatz vergleichbar verhält es sich in vielen anderen Bundesländern. Wie in Brandenburg auch legen dort die staatlichen oder kommunalen Schulbehörden – in allerdings von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich strenger und weitreichender Form – für jede Schule einen so genannten Schulbezirk fest. Wurden Schulbezirke festgelegt, muss der dort wohnende Schüler die für ihn örtlich zuständige Schule besuchen; ein Wahlrecht haben er oder seine Eltern in diesem Fall grundsätzlich nicht. Mit dem Rechtsinstrument der Schulbezirke steuern die Schulträger die Auslastung ihrer Schulen. Die Steuerungswirkung, die die Sprengelpflicht entfaltet, erleichtert den Schulträgern ihre so genannte Schulentwicklungsplanung, zu der die Schulträger verpflichtet sind, um ein wohnungsnahes und breit gefächertes Bildungsangebot zur Verfügung stellen zu können. Um durch die Sprengelpflicht entstehende Härten auszugleichen, sehen die entsprechenden Schulgesetze der Länder allerdings regelmäßig vor, dass dem einzelnen Schüler aus wichtigem Grund der Besuch einer anderen als der an sich örtlich zuständigen Schule gestattet werden kann.

Die Gerichte haben die Einschränkungen der Schulwahl von Schülern und ihren Eltern, die mit der Sprengelpflicht einhergehen, durchgängig für zulässig erachtet. Die Sprengelpflicht sei durch das öffentliche Interesse an einer möglichst gleichmäßigen Auslastung der einzelnen Schulen und das Ziel, allen schulpflichtigen Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft in einheitlichen Bildungsgängen grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, gerechtfertigt.²

1 BbgVerfG, Beschl. v. 25. Feb. 1999, 41/98, juris, Rn. 28.

2. Weitgehender Verzicht auf die Sprengelpflicht in einzelnen Bundesländern

Während Bundesländer wie Brandenburg die Sprengelpflicht noch für einige Bildungsgänge (insbesondere für die Grundschule, dazu sogleich) vorsehen, hat ein Teil der Bundesländer die Sprengelpflicht mittlerweile weitgehend oder vollständig abgeschafft bzw. es wird dort über die weitgehende oder vollständige Abschaffung diskutiert. Um die in Brandenburg derzeit geltenden Regelungen besser würdigen zu können, werden im Folgenden zunächst einige Entwicklungen und Vorhaben in zwei anderen Bundesländern beispielhaft dargestellt.

a) Nordrhein-Westfalen

Durch Gesetz vom 27. Juni 2006³ wurde in Nordrhein-Westfalen die Einrichtung von Schulbezirken, ausgenommen die Schulbezirke für Förderschulen und für Fachklassen an Berufsschulen, mit einer Übergangszeit bis 2008 abgeschafft (vgl. § 84 SchulG NRW⁴ n. F.). Die Landesregierung begründete das Vorhaben insbesondere damit, die Rechte der Eltern und den positiven Wettbewerb der Schulen stärken zu wollen. In Nordrhein-Westfalen können seitdem die Eltern im Rahmen der freien Kapazitäten wählen, an welcher Grundschule sie ihr Kind anmelden. Das Kind hat weiterhin einen Anspruch auf Aufnahme in die wohnortnächste Schule der Gemeinde (§ 46 Abs. 3 SchulG NRW). Die Anmeldung ihres Kindes an einer anderen als der wohnortnächsten Schule müssen die Eltern nicht mehr mit einem „wichtigen Grund“ rechtfertigen. Die Einzelheiten des Anmeldeverfahrens regelt eine Verordnung, in der auch die Entscheidungskriterien für den Fall eines so genannten Anmeldeüberhangs genannt werden.⁵

Schülerfahrkosten werden in Höhe der Kosten der Fahrt zur nächstgelegenen Schule, nicht für die Fahrt zur tatsächlich besuchten Schule erstattet. Darüber hinausgehende Kosten für die Schülerbeförderung müssen die Eltern und nicht der Schulträger übernehmen (siehe insb. § 9 SchfKVO NRW⁶).

2 Siehe aus jüngster Zeit HessVGH, Beschl. v. 21. Aug. 2009, 7 B 2407/09, juris, Rn. 2; vgl. auch BayVGH, Beschl. v. 25. Jan. 2010, 7 ZB 09.3009, juris, Rn. 16; ohne Zweifel an der Zulässigkeit der Schulsprengelregelung in § 106 BbgSchulG auch das OVG Berlin-Brandenburg, siehe die in Fn. 20 genannten Entscheidungen und das VG Potsdam, Beschl. v. 23. Juli 2004, 12 L 711/04, juris, Rn. 6 ff.

3 Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (2. Schulrechtsänderungsgesetz), GV. NRW. S. 278

4 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) v. 15. Feb. 2005 (GV. NRW. S. 102), zul. geänd. d. Gesetz v. 17. Dez. 2009 (GV. NRW. S. 863).

5 Verordnung über den Bildungsgang in der Grundschule (Ausbildungsordnung Grundschule – AO-GS) v. 23. März 2005, zul. geänd. d. V. v. 5. Nov. 2008 (SGV. NRW. 223)

Derzeit befindet sich allerdings ein Gesetzentwurf der Regierungsfractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der parlamentarischen Beratung,⁷ dem zufolge den Städten und Gemeinden die Kompetenz eingeräumt wird zu entscheiden, ob und für welche ihrer Schulen sie so genannte Schuleinzugsbereiche einführen wollen. Begehrt ein Schüler, der nicht im Schuleinzugsbereich wohnt, die Aufnahme an einer Schule, soll die Schule die Aufnahme des Schülers ablehnen können, soweit dieser nicht einen wichtigen Grund für den Besuch der Schule darlegt (§ 84 Abs. 1 E-SchulG NRW). Die Einführung von fakultativen Schuleinzugsbereichen, also eine Rückkehr zu einer Zuständigkeitsregel in etwas abgeschwächter Form, wird damit begründet, dass die Kommunen auf dieses Steuerungsinstrument in gewissen Fällen nicht verzichten könnten, um eine gleichmäßige Auslastung ihrer Schulen zu erreichen.

b) Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurde mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens in Schleswig-Holstein“ vom 27. Jan. 2007 die bis dahin bestehende, recht weitreichende Regelung zur Bildung von Schulbezirken durch eine Neuregelung abgelöst, die den Eltern bzw. den Schülern – mit Ausnahme der Berufsschule – im Rahmen der Aufnahmekapazität das Recht auf freie Schulwahl gewährt (§ 24 Abs. 1 Satz 1 SchulG S-H)⁸. Ist die Aufnahmekapazität der ausgewählten Schule erschöpft, hat das Kind einen Anspruch auf Aufnahme in die zuständige (wohnortnächste) Schule (§ 24 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 SchulG S-H). Die Eltern müssen ihr Kind allerdings zunächst in der zuständigen Schule anmelden (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 GrundSchulV S-H⁹). Über die Auswahlkriterien bei begrenzten Aufnahmemöglichkeiten entscheidet gem. § 63 Abs. 1 Nr. 18 SchulG S-H die Schulkonferenz. Weitere Bestimmungen, beispielsweise über die Art der anzuwendenden Kriterien und ihre Bekanntmachung, existieren auf einfachgesetzlicher Ebene nicht. Allerdings gab die Schulaufsicht bereits generelle Empfehlungen für die Schulkonferenzen, wie die Anmeldekriterien zu gestalten sind.¹⁰

6 Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz (Schülerfahrkostenverordnung – SchkfVO) v. 16. April 2005, geänd. d. V. v. 30. April 2010 (SGV. NRW. 223).

7 GesEntw „Viertes Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (4. Schulrechtsänderungsgesetz) v. 7. Juli 2010, LT-Drs. 15724; vgl. auch Koalitionsvertrag 2010-2015, NRWSPD – Bündnis 90/Die Grünen, Abschnitt II, Zeile 372, einsehbar unter <http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulpolitik/Koalitionsvertrag.pdf>.

8 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) v. 24. Januar 2007 (GVObI. Schl. -H. 2007, S. 39, ber. S. 276) zul. geänd. d. Ges. v. 9. März 2010 (GVObI. Schl.-H. S. 356).

9 Landesverordnung über Grundschulen v. 22. Juni 2007, NBI. MBF. Schl.-H. 2007, 145, zul. geänd. d. LVO v. 6. Sept. 2010, NBI. MBK. Schl.-H. S. 258.

10 Telefonische Auskunft des Referats Schulrechts/Ministerium für Bildung und Kultur der Landesregierung Schleswig-Holstein v. 22. Nov. 2010; das OVG Schleswig-Holstein hat diese Handreichung für die Schu-

Die Landesregierung hat unter dem 9. Sept. 2010 einen Gesetzentwurf vorgelegt¹¹, dem zufolge die Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Schulträger für eine stark nachgefragte Schule einen „Zuständigkeitsbereich“ festlegen kann (§ 24 Abs. 2 Satz 4 E-SchulG S-H), innerhalb dessen die dort wohnenden Schüler einen vorrangigen Aufnahmeanspruch haben. Diese Regelung soll, so die Begründung des Gesetzentwurfes, für die betroffenen Eltern und Schüler die Transparenz in Bezug darauf erhöhen, ob eine Anmeldung Aussicht auf Erfolg hat. Die Eltern bzw. Schüler können sich aber weiterhin um Aufnahme an einer anderen als der zuständigen Schule bewerben.¹²

Die schon bisher für die Schülerbeförderung zuständigen Kreise bestimmen gem. § 114 Abs. 2 SchulG S-H durch Satzung, welche Kosten für die Schülerbeförderung als notwendig anerkannt werden. Die Satzung kann vorsehen, dass nur die Kosten notwendig sind, die beim Besuch der nächstgelegenen Schule der gleichen Schulart entstehen würden. Die Satzung kann ferner vorsehen, dass die Eltern oder der volljährige Schüler an den Kosten der Schülerbeförderung angemessen beteiligt werden/wird.

3. Die eingeschränkte Sprengelpflicht in Brandenburg

Die einschlägigen Bestimmungen für die Bildung von Schulbezirken für Grundschulen befinden sich in § 106 BbgSchulG¹³ und den dazu ergangenen Verordnungen und Erlassen der Schulaufsicht.

In Brandenburg besteht die Sprengelpflicht nur für den Besuch der Grundschule und für die Bildungsgänge, in denen die Berufsschulpflicht erfüllt werden kann. Im Folgenden wird ausschließlich die Sprengelpflicht für Grundschulen betrachtet.

len für die Durchführung des Auswahlverfahrens als ausreichende Grundlage für eine sachgerechte und gleichförmige Gestaltung des Auswahlverfahrens angesehen, Beschl. v. 11. Aug. 2010, Az. 3 MB 25/10, 9 B 36/10, unveröff., Entsch.-Umdr. S. 6.

11 LT-Drs. 17/858.

12 LT-Drs. 17/858, Begr. S. 40.

13 Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz – BbgSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. August 2002 (GVBl. I S. 78), zul. geänd. d. Art. 8 d. Gesetzes v. 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262, 269).

§ 106 Abs. 1 Satz 1 BbgSchulG lautet:

Für jede Grundschule [...] wird unter Berücksichtigung der genehmigten Schulentwicklungsplanung der Schulbezirk bestimmt, für den die Schule örtlich zuständig ist.

Für die allgemeinbildenden weiterführenden Schulen besteht demgegenüber bereits jetzt ein Wahlrecht der Eltern unter Vorbehalt der Aufnahmekapazitäten einer Schule entsprechend den verfassungsrechtlichen Maßgaben von Art. 30 Abs. 4 LV (§§ 53, 54 BbgSchulG).

Zuständig für die Festlegung der Schulbezirke der Grundschulen sind die Gemeinden bzw. Ämter und Schulverbände als Schulträger der Grundschulen (§§ 106 Abs. 2 Satz 1, 100 Abs. 1 BbgSchulG). Sie bestimmen die Bezirke im Wege einer Satzung (§ 106 Abs. 5 Nr. 1 BbgSchulG). Seit 2001 gibt ihnen § 106 Abs. 2 Satz 2 BbgSchulG die Möglichkeit, „deckungsgleiche“, also sich vollständig überdeckende Schulbezirke einzurichten. Macht ein Schulträger von dieser Möglichkeit Gebrauch, können die Eltern im Bereich der deckungsgleichen Schulbezirke zwischen den Schulen auswählen. Die Grundsätze für die Auswahlentscheidung unter den Schülern, die die einzelne Schule für den Fall treffen muss, dass die Zahl der Anmeldungen ihre Aufnahmekapazität übersteigt, legt § 106 Abs. 2 Satz 4 BbgSchulG i.V. m. § 4 Abs. 2 GrundschulV¹⁴ fest. Weiter konkretisiert werden diese Grundsätze durch die Verwaltungsvorschriften zur Grundschulverordnung.¹⁵ Wahlfreiheit der Eltern besteht auch bei deckungsgleichen Schulbezirken damit nur im Rahmen freier Kapazitäten.¹⁶

Die Regelung überlässt es dem kommunalen Schulträger bereits jetzt, auf Schulbezirke in seinem Zuständigkeitsbereich vollständig zu verzichten, da er die Möglichkeit hat, für alle seine Schulen einen einzigen Schulbezirk festzulegen.¹⁷ Ist eine solche Regelung auch gebietsübergreifend für mehrere Gemeinden gewünscht, kann die einzelne Gemeinde ihre

14 Verordnung über den Bildungsgang der Grundschule (Grundschulverordnung – GV) v. 2. August 2007 (GVBl. II S. 190), zul. geänd. d. Art. 1 d. V. v. 16. Juli 2009 (GVBl. II S. 445).

15 Siehe Verwaltungsvorschriften zur Grundschulverordnung (VV-GV) Nr. 5 - Zu § 4 Abs. 2 GV, Abs. 2 und 3 v. 2. Aug. 2007 (ABl. MBS S. 195), insbesondere auch zur Möglichkeit der Festlegung von Schuleinzugsbereichen, mit denen der Begriff der Nähe zur Wohnung weiter konkretisiert werden kann.

16 Siehe Begr. d. GesEntw LReg „Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Schulgesetzes“, Drs. 3/2371, S. 71.

17 Von dieser Möglichkeit hat z. B. die kreisfreie Stadt Brandenburg an der Havel Gebrauch gemacht, siehe die dortige Schulbezirkssatzung v. 16. Sept. 2004 (ABl. Nr. 15/2004), geändert d. Satzung v. 12. Sept. 2006 (ABl. Nr. 13/2006) in § 3 Abs. 1 zu den Grundschulen: „Für alle Grundschulen der Stadt Brandenburg an der Havel in öffentlicher Trägerschaft wird das Stadtgebiet der Stadt Brandenburg an der Havel als ein Schulbezirk festgelegt.“

Satzungsbefugnis entsprechend den Vorschriften des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG)¹⁸ an einen anderen Schulträger übertragen oder sich nach den Maßgaben des § 101 Abs. 1 BbgSchulG¹⁹ mit einem oder mehreren anderen Schulträgern zu einem Schulverband zusammenschließen.

Hat der Schulträger hingegen innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs Schulbezirke im Sinne von § 106 Abs. 1 Satz 1 BbgSchulG gebildet, kann das staatliche Schulamt dem Schüler nach Maßgabe von § 106 Abs. 4 Satz 3 BbgSchulG aus wichtigem Grund den Besuch einer an sich nicht zuständigen Schule gestatten. Bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes „aus wichtigem Grund“ ist zu berücksichtigen, dass bei der Neufassung dieser Vorschrift im Jahre 2001 die bis dahin den Regelbeispielen vorangestellten einschränkenden Attribute („besonders“, „gewichtig“, „erheblich“) gestrichen wurden, so dass nunmehr den Wünschen der Eltern auch jenseits von Härtefällen bei der Auswahl der Schule dann entsprochen werden kann, wenn ein beachtlicher individueller Grund angeführt werden kann. Gleichwohl soll die Wahl einer anderen als der zuständigen Schule die Ausnahme bleiben. Bei der Entscheidung muss eine Abwägung mit den Interessen der Allgemeinheit erfolgen (Erhalt eines Schulstandortes, ausgeglichene Klassenfrequenz u.ä.).²⁰

Wird eine Wahlmöglichkeit geschaffen, stellt sich die Frage nach den dadurch eventuell entstehenden Kosten der Schülerbeförderung. Gem. § 112 Abs. 1 Satz 3 BbgSchulG legen die Landkreise und die kreisfreien Städte in eigener Verantwortung die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Schülerbeförderung oder Schülerfahrtkostenerstattung durch eine Satzung fest; in ihr werden die Art und der Umfang der Beförderung oder Erstattung sowie das Antrags- und Abrechnungsverfahren bestimmt. Gesetzliche Regelungen gibt es hierzu nicht. Individuelle Ansprüche von Schülern auf Beförderung oder Fahrtkostenerstattung bestehen deshalb ausschließlich auf Grund der Satzung, nicht auf Grund des Brandenburgischen Schulgesetzes.

18 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG) i. d. Fass. d. Bek. v. 28. Mai 1999 (GVBl. I S. 194), geänd. d. Art. 8 des Gesetzes v. 23. Sept. 2008 (GVBl. I S. 202, 206).

19 Mit § 101 Abs. 1 Satz 2 BbgSchulG soll erreicht werden, dass nur benachbarte Gemeinden, die im selben Kreisgebiet liegen, einen Schulverband bilden, um hierdurch zu vermeiden, dass die kommunalen Gebietsgrenzen durchkreuzt werden, siehe dazu *Hanßen/Glöde*, Brandenburgisches Schulgesetz – Kommentar, 2008, Kap. 11.08, Erl. Nr. 2 zu § 101.

20 Siehe dazu Begr. GesEntw LReg „Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Schulgesetzes“ v. 14. Feb. 2001, Drs. 3/2371, S. 71 und OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11. Aug. 2006, OVG 8 S 50.06, juris, Rn. 11; Beschl. v. 12. Sept. 2008, OVG 3 S. 88.08, juris, Rn. 3.

4. Überlegungen zur Abschaffung der Sprengelpflicht für Grundschulen in Brandenburg

Soll die Sprengelpflicht abgeschafft werden, wäre der erste Ansatzpunkt eine Änderung oder Anpassung des § 106 BbgSchulG, der derzeit die Festlegung von Schulbezirken vorschreibt und Folgefragen hierzu regelt. Solche Änderungen oder Anpassungen dürften weder zu systematischen Unstimmigkeiten mit dem übrigen Schulrecht führen noch in Konflikt mit höherrangigem Recht, insbesondere den Grundrechten und Garantien der Landesverfassung, geraten. Deshalb ist zu untersuchen, in welcher Form das geltende Schulgesetz diese Verfassungsgarantien derzeit berücksichtigt oder konkretisiert und demgegenüber eine Abschaffung der Schulbezirke weitere „Systemanpassungen“ erforderlich machen würde oder ob bestimmte Verfassungsgarantien einer Abschaffung gar entgegenstehen.

a) Gewährleistung des gleichen Zugangs zu Bildungseinrichtungen

Mit Blick auf die durch die in der Landesverfassung gewährten Grund- und Teilhaberechte zu Schule und Bildung (Art. 29 Abs. 3 LV) stünde auch in Brandenburg der Abschaffung der Sprengelpflicht und der Einführung eines Wahlrechts unter dem Vorbehalt vorhandener Kapazitäten nichts entgegen. Allerdings müssten das Anmeldeverfahren und die Auswahlkriterien für den Fall eines Anmeldeüberhangs sachgerecht ausgestaltet werden, ähnlich wie dies bereits durch § 53 BbgSchulG und die dazu ergangene Verordnung speziell für die weiterführenden allgemeinbildenden Schulen geschehen ist. Dies ergibt sich aus Art. 29 Abs. 3 LV, der zwar nicht den Anspruch auf den Zugang zu einer bestimmten Schule, wohl aber den gleichen Anspruch auf Zugang zu den vorhandenen Schulplätzen gewährt.²¹ Ob und in welcher Tiefe das Auswahlverfahren (bzw. die wesentlichen Auswahlkriterien) im Wege eines Parlamentsgesetzes²² geregelt werden muss oder ob auch eine Regelung im Verordnungsrang oder gar ein Erlass zur Sicherung einer einheitlichen Verwaltungspraxis genügt, ist damit noch nicht abschließend gesagt.²³ Jedoch wäre es sicherlich sinnvoll, die Entscheidungskriterien für Eltern und Schüler möglichst transparent zu machen, schon um die erweiterte Wahlfreiheit nicht der Kritik auszusetzen, sie werde durch ein „undurchschaubares“ Auswahlverfahren konterkariert.²⁴ Einen solchen gesetzlichen Katalog von Auswahlkriterien, der durch Bestimmungen im Verordnungsrang und Verwal-

21 BbgVerfG, Beschl. v. 25. Feb. 1999, 41/98, juris, Rn. 19.

22 Siehe dazu bereits jetzt §§ 53, 54 BbgSchulG entsprechend den besonderen Maßgaben des Art. 30 Abs. 4 LV, zu denen neben den Wünschen der Erziehungsberechtigten auch die Fähigkeiten, Leistungen und Neigungen des Schülers zählen.

23 Vgl. auch OVG Schleswig-Holstein, aaO, (Fn. 10).

24 Siehe dazu auch *Hanßen/Glöde*, aaO. (Fn. 19), Kap. 11.08. Erl. 14 zu § 106.

tungsvorschriften konkretisiert wird, enthält § 106 Abs. 4 Satz 4 BbgSchulG im Übrigen bereits jetzt für die gesetzlich eröffnete Alternative, dass sich der Schulträger für den teilweisen oder vollständigen Verzicht auf Schulbezirke entscheidet. Hieran könnte inhaltlich angeknüpft werden.

b) Das Verhältnis zwischen dem kommunalen Schulträger und der staatlichen Schulaufsicht

Eine vor allem für die Schulträger der Grundschulen wichtige Frage dürfte sein, ob ihnen durch die Abschaffung der Schulbezirke neue Pflichten auferlegt würden. Möchte der Landesgesetzgeber bei der schulischen Bildung einen „Steuerungsfaktor“ zugunsten des Wahlrechts der Eltern verändern, muss genauer untersucht werden, ob dies bezogen auf das Zusammenspiel der kommunalen Schulträgerschaft und der Schulaufsicht des Landes insbesondere bei der Schulentwicklungsplanung gesetzlichen Anpassungsbedarf nach sich ziehen könnte. Gewissermaßen „vorsorglich im Auge zu behalten“ sind außerdem die kommunale Selbstverwaltungsgarantie allgemein (Art. 97 Abs. 1 LV) und das Konnexitätsprinzip im Besonderen (Art. 97 Abs. 3 LV), da es auch um die Übertragung neuer Aufgaben gehen könnte.

aa) Wahlrecht der Eltern als Zwang zur Kapazitätserweiterung?

Die Schulträgerschaft ist gem. § 100 BbgSchulG den Gemeinden und Landkreisen zugewiesen und dort zwischen ihnen einerseits für den Primar- und andererseits für den Sekundarschulbereich aufgeteilt. Die Schulträgerschaft als solche dürfte Bestandteil der verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie sein, wobei die vom Gesetzgeber getroffene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Kreisen vom Verfassungsgericht des Landes Brandenburg als verfassungskonform angesehen wurde.²⁵ Die dem Land zustehenden Befugnisse im Rahmen der Schulaufsicht zur zentralen Organisation und Ordnung des Schulwesens dürfen daher im Bereich des Schulwesens nicht ohne Rücksicht auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ausgeübt werden.

Die Kapazität einer Schule im Sinne der hier aufgeworfenen Frage wird erstens durch die Bestimmung der zulässigen Klassenfrequenz entsprechend den Vorgaben der Schulaufsicht und zweitens durch die Entscheidung über die Zügigkeit einer Jahrgangsstufe deter-

²⁵ Siehe insbesondere zur Aufteilung der Schulträgerschaft in die für die Grundschulen und die für die weiterbildenden Schulen BbgVerfG, Urt. v. 17. Juli 1997, VfGBbg 1/97, zitiert nach der Online-Entscheidungssammlung auf www.verfassungsgericht.brandenburg.de, S. 13 ff.

minierte, die vom Schulträger getroffen wird (§ 105 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 104 Abs. 1 BbgSchulG, § 28 Abs. 2 Nr. 19, § 131 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf).²⁶ Wie indes schon erwähnt, enthält das in der Landesverfassung verankerte Recht auf gleichen Zugang zu den vorhandenen Bildungseinrichtungen nicht zugleich den Anspruch auf Schaffung zusätzlicher Kapazitäten an einer bestimmten Schule. Das gilt auch gegenüber dem kommunalen Schulträger. Auch einfachgesetzlich besteht gegenüber den Schulträgern kein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Zugang zu einer bestimmten Schule, dem die Schulträger genügen müssten. Soweit in § 104 Abs. 1 Satz 1 BbgSchulG dem Schulträger die Verpflichtung auferlegt wird, Schulen zu errichten, „wenn ein Bedürfnis dafür besteht“, ist diese Bestimmung nicht so zu interpretieren, dass hierunter ein individuelles Bedürfnis zu verstehen ist. Die Bestimmung steht vielmehr in engem Zusammenhang mit der Schulentwicklungsplanung im Zusammenwirken mit dem Land. Die Schule selbst darf nur im Rahmen der vorhandenen, also der vom Schulträger und der Schulbehörde festgelegten Kapazitäten über die Aufnahme entscheiden (so bereits jetzt § 50 Abs. 1 Satz 1 BbgSchulG).²⁷ Mit der Abschaffung der Schulbezirke wäre nach alledem kein Zwang für die Schulträger verbunden, die Kapazitäten einzelner Schulen bei entsprechender (Mehr-) Nachfrage zu erweitern.

bb) Negative Effekte für die Schulentwicklungsplanung?

Die Schulentwicklungsplanung (§ 102 BbgSchulG) ist ein Handlungsinstrument der öffentlichen Verwaltung, um auf veränderte demografische Rahmenbedingungen bei beschränkten finanziellen Spielräumen reagieren zu können.²⁸ Sie ist die planerische Grundlage für einen rechtmäßigen und zweckmäßigen Schulbetrieb²⁹ und wird von den Landkreisen und kreisfreien Städten als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen (§ 102 Abs. 4 Satz 1 BbgSchulG). Gemeinden, Ämter und Schulverbände „können“ einen Schulentwicklungsplan für die Schulen in ihrer Trägerschaft aufstellen (§ 102 Abs. 4 Satz 2 BbgSchulG).

Der Schulbezirk ist derzeit gem. § 106 Abs. 1 Satz BbgSchulG „unter Berücksichtigung der Schulentwicklungsplanung“ festzulegen. In Frage stehen könnte deshalb, ob die Abschaffung der Schulbezirke für Grundschulen mithilfe einer entsprechenden Änderung des

26 Siehe hierzu das Rundschreiben 23/04 vom 25. Okt. 2004 „Schulorganisationsrechtliche Angelegenheiten der Schulträgerschaft, Schulfinanzierung“, Nr. 4.1 und 4.2 (ABl. MBS 14/04 S. 501) und auch VG Potsdam, Beschl. v. 2. Sept. 2002, 12 L 775/02, juris, Rn. 12.

27 Siehe hierzu auch das Rundschreiben 23/04, aaO. (Fn. 26), Nr. 4.3.

28 Hanßen/Glöde, aaO. (Fn. 19), Erl. zu § 102 Nr. 1.

29 Hanßen/Glöde, aaO. (Fn. 19), Erl. zu § 102 Nr. 10.

§ 106 BbgSchulG auch die Schulentwicklungsplanung (§ 102 BbgSchulG) berührt, beispielsweise, weil dies den kommunalen Schulträgern ein unverzichtbares Instrument für die Schulentwicklungsplanung nehmen würde. Dieser nach geltendem Recht bestehende Zusammenhang zwischen Schulentwicklungsplanung und Schulbezirk ist daher noch näher zu betrachten.

Die Betrachtung zeigt indes, dass zwar die Schulbezirke unter Berücksichtigung der Schulentwicklungsplanung gebildet werden sollen, die Schulentwicklungsplanung selbst aber auf das so genannte Einzugsgebiet abstellt. In § 102 Abs. 2 Satz 3 BbgSchulG wird für jede Schule das Einzugsgebiet als (einziges) planerisches Instrument mit den für den Standort maßgeblichen Faktoren – dem Schüleraufkommen, dem Schulwahlverhalten und dem örtlichen Verkehr – genannt und konkretisiert. Die Planung der erforderlichen Platzkapazität in den verschiedenen Schulangeboten richtet sich nach den Annahmen zur Größe der Jahrgangsanteile im Einzugsgebiet. Das „Einzugsgebiet“ als planerische Größe ist weder rechtlich noch faktisch abhängig von einem festgelegten Schulbezirk. Der in der Schulentwicklungsplanung ausgewiesene Einzugsbereich muss sich nicht zwingend mit einem festgelegten Schulbezirk decken.³⁰

Zur Unterscheidung könnte man formulieren: Mithilfe der Schulentwicklungsplanung wird der Bedarf an Schulplätzen ermittelt – mit dem Instrument der Schulbezirke werden derzeit die aufgrund des zuvor ermittelten Bedarfes bereitgestellten Plätze verteilt.³¹ Gibt es keine Schulbezirke, werden die Schulplätze über die jeweiligen Anmelde- und Auswahlverfahren bei der einzelnen Schule nach Maßgabe der festgelegten Kapazitäten verteilt. Die vollständige Abschaffung der Schulbezirke für Grundschulen hätte also keinen unmittelbaren Einfluss auf die Aufgabe der Schulentwicklungsplanung gem. § 102 BbgSchulG.

c) Gestaltung des Aufnahmeverfahrens als Verwaltungsverfahren

Es erscheint recht naheliegend, dass das Verteilungsinstrument „Kapazitätsgrenze/Auswahlverfahren“ in bestimmten Konstellationen schwieriger oder aufwendiger zu handhaben wäre als die Zuordnung nach Schulbezirken gegenwärtig.

30 Hanßen/Glöde, aaO. (Fn. 19), Erl. zu § 102 Nr. 30, 31.

31 In Brandenburg dürfte die Beibehaltung der Schulbezirke bisher mit der Erwägung einhergegangen sein, auf diese Weise die Gefährdung/den Wegfall von Schulstandorten vermeiden zu können, siehe Hanßen/Glöde, aaO. (Fn. 19), Erl. zu § 106 Nr. 11.

Das Anmeldeverfahren selbst und ein damit verbundenes Verfahren zur Zusammenarbeit der Grundschulen müssten gewährleisten, dass kein schulpflichtiges Kind „vergessen“ und das Verfahren rechtzeitig vor Schulbeginn mit dem Ergebnis abgeschlossen wird, dass jedes Kind einen Platz an einer Schule in zumutbarer Entfernung hat. Letztere Forderung, die sich aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch des Kindes auf Zugang zu einer Bildungseinrichtung der Primarstufe ergibt, legt es nahe, gesetzlich eine zuständige Schule zu bestimmen, an der das Kind unabhängig von seinen oder seiner Eltern Wahlmöglichkeiten unter allen Umständen einen Anspruch auf Aufnahme hat.³²

Der erhöhte Verwaltungsaufwand wäre – legt man die derzeit geltenden Regelungen zugrunde – vom Schulleiter zu leisten (vgl. §§ 50 Abs. 1, 51 Abs. 1 BbgSchulG), der im Vergleich zur geltenden Regelung in § 51 BbgSchulG aufwendigere und gegebenenfalls auch zahlreichere Anmeldeverfahren als bisher durchführen müsste sowie die Koordination mit den anderen Schulen zu bewältigen hätte. Das bisher notwendige Verfahren zur Aufnahme eines Kindes in eine Grundschule außerhalb des Schulbezirks aus wichtigem Grund gem. § 106 Abs. 4 Satz 3 BbgSchulG, für das das staatliche Schulamt zuständig ist, könnte jedoch abgeschafft werden. Die dort genannten „wichtigen Gründe“ könnten in die Kriterien des Aufnahmeverfahrens integriert werden.

Ob jedoch die derzeit geltenden Zuständigkeiten und die begleitenden organisatorischen Regelungen, die bereits jetzt für die Option der deckungsgleichen Schulbezirke eines Schulträgers entwickelt wurden,³³ auch für eine Regelung ausreichen, die den Eltern theoretisch landesweit die Wahl zwischen allen Grundschulen mit freien Kapazitäten über die Gemeindegrenzen der Schulträger hinweg ermöglicht, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Dies hinge, abgesehen von weiteren praktischen Fragen des Verwaltungsvollzuges, die noch mit den Schulaufsichtsbehörden zu diskutieren wären, nicht zuletzt davon ab, in welchem Umfang die Eltern von ihrem Wahlrecht tatsächlich Gebrauch machen würden.³⁴ Angesichts dieser rechtlichen wie tatsächlichen Unwägbarkeiten kann an dieser Stelle auch keine Aussage über mögliche Konsequenzen auf Grund des Konnexitätsprinzips getroffen werden.

32 Vgl. z. B. § 24 Abs. 1 Satz 1 SchulG S-H.

33 Siehe insbesondere § 4 Abs. 2 GrundschulV i.V.m. VV-GV Nr. 5 Abs. 2.

34 Davon hinge es auch ab, ob den Schulträgern bei der Abrechnung der Erstattungsansprüche gem. § 116 BbgSchulG für Schülerinnen und Schüler aus dem Gebiet anderer Schulträger erhöhter Verwaltungsaufwand entstünde.

III. Dienstrechtliche Auswirkungen auf die Lehrerschaft (Umsetzung oder Versetzung von Lehrkräften)?

Da das Wahlrecht der Eltern und/oder Schüler unter dem Vorbehalt der Aufnahmekapazität der einzelnen Schule stünde, hätte der Wegfall der Schulbezirke keinen unmittelbaren, rechtlichen Einfluss auf die Schulentwicklungsplanung (§ 102 BbgSchulG) und die Schulorganisationsentscheidungen (§§ 103 ff. BbgSchulG), die das Land und der kommunale Schulträger in Zusammenarbeit vornehmen bzw. treffen.³⁵ Die Abschaffung der Schulbezirke würde sich damit nicht unmittelbar auf die vom Land vorzunehmenden Personalzuweisungen gem. § 109 Abs. 5 BbgSchulG auswirken. Demzufolge müssten auch an einer Schule, die überdurchschnittlich oder unterdurchschnittlich nachgefragt würde, keine unmittelbaren personellen Veränderungen vorgenommen werden. Die Abschaffung der Schulbezirke wirkt sich damit auch nicht unmittelbar dienstrechtlich auf die einzelne Lehrkraft aus.

IV. Zusammenfassung

Der Abschaffung der Schulbezirke und der Ersetzung dieses Steuerungsinstruments durch ein Wahlrecht der Eltern stehen weder grundrechtliche Gesichtspunkte (Art. 29 Abs. 3 LV) noch solche der verfassungsrechtlich garantierten, kommunalen Selbstverwaltung (Art. 97 Abs. 1 LV) entgegen. Denn eine durch die Abschaffung der Schulbezirke gegebenenfalls bedingte überdurchschnittliche Nachfrage nach Plätzen an einer bestimmten Schule wäre nicht mit einem Anspruch des Schülers verbunden, an dieser Schule unabhängig von den vorhandenen Kapazitäten aufgenommen zu werden. Es besteht insbesondere kein Anspruch auf Erweiterung der Kapazitäten. Die schulorganisatorische Entscheidung über den Ausbau bzw. eine Verkleinerung oder Schließung einer Schule obläge wie bisher dem Schulträger in Zusammenarbeit mit dem Land.

Der in Art. 29 Abs. 3 LV verankerte Anspruch auf gleichen Zugang zu Bildungseinrichtungen würde aber verlangen, dass die Auswahlkriterien im Falle einer Übernachfrage transparent und sachgerecht gestaltet sind. Weitergehend muss durch die Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens gewährleistet werden, dass jedes schulpflichtige Kind zu Beginn des Schuljahrs einen Schulplatz erhält, den es unter zumutbaren Bedingungen in Anspruch nehmen kann. Bei einer gesetzlichen Abschaffung der Schulbezirke wären diese Folgeaspekte zu berücksichtigen.

³⁵ Im Übrigen gibt es personalvertretungsrechtlich bereits keinen Anspruch auf Beteiligung an der Schulentwicklungsplanung, siehe dazu *Hanßen/Glöde*, aaO. (Fn. 19), Erl. Nr. 63 zu § 102.

Unmittelbare dienstrechtliche Auswirkungen auf die Lehrerschaft und das sonstige pädagogische Personal hätte die vollständige Abschaffung der Schulbezirke nicht, da auch weiterhin die Auslastung der verschiedenen Schulen durch das Kriterium der Aufnahmekapazität gesteuert würde.

gez. Dr. Julia Platter